



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

Author: Alicja Drozd, Szymon Kittner

Citation style: Drozd Alicja, Kittner Szymon. (2017). Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W: A. Gronkiewicz, E. Zółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 97-112). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Alicja Drozd, Szymon Kittner

Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Jak wprost wynika z art. 2 Konstytucji RP, Polska jest demokratycznym państwem prawa¹. To właśnie konstrukcja państwa prawnego jest głównym punktem odniesienia dla postulatu doskonałego modelu postępowania administracyjnego, który zakłada między innymi bezstronność postępowania. Posługując się słownikową definicją, pod pojęciem „bezstronność” należy rozumieć nieopowiadanie się za żadną ze stron, brak uprzedzeń, sprawiedliwość i obiektywność².

Od pojęcia bezstronności należy odróżnić niezawisłość i niezależność. Przepisy Konstytucji RP łączą niezależność z sądami w znaczeniu funkcjonalnym, a niezawisłość – z osobą sędziego³. Niezawisłość to wolność od wszelkich wpływów zewnętrznych, np. od przedstawicieli władzy wykonawczej, ustawodawczej, osób trzecich⁴. Bezstronność natomiast można określić jako niezawisłość, ale tylko w odniesieniu do stron postępowania. Niezawisłość jest więc pojęciem szerszym. Z kolei niezależność oznacza, że sąd powinien być elementem odrębnego pionu władzy publicznej⁵. Ad-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

² S. SKORUPKA, H. AUDERSKA, Z. ŁEMPICKA: *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa 1969, s. 41.

³ S. DĄBROWSKI: *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, <http://www.krs.pl/admin/files/201250.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁴ Ibidem.

⁵ P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*. T. 1. *Komentarz do art. 1–86*. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 1124.

ministracja publiczna stanowi część władzy wykonawczej, nie jest więc niezależna. Zasada hierarchizacji podmiotów administracyjnych, zgodnie z którą pracownik jest podporządkowany służbowo oraz osobiście, a organ nadrzędny ma prawo do wydawania poleceń, przekreśla niezawisłość. W postępowaniu administracyjnym nie można zatem mówić o niezależności i niezawisłości.

Nie ulega wątpliwości, że zasada bezstronności stanowi jedną z kluczowych zasad regulujących współczesne postępowanie administracyjne, co potwierdza fakt, że znalazła się ona w art. 8 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, zgodnie z którym „urzędnik działa bezstronnie i niezależnie”. Jest on także zobligowany do powstrzymania się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od rozmaitych form ich faworyzowania, bez względu na motyw takiego postępowania⁶. Ponadto Komitet Ministrów Rady Europy poszerza międzynarodowe *soft law* o liczne rezolucje oraz zalecenia, jak choćby zalecenie dotyczące kodeksów etycznych urzędników publicznych z 2000 r. nr R/2000/10⁷.

Niemniej jednak zasada bezstronności nie została dotąd wprost wyrażona w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast stanowiła postulat wynikający z zasady ogólnej prawdy obiektywnej i znajdowała swoje odzwierciedlenie w art. 24–27 k.p.a.⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, ustawodawca nadaje art. 8 § 1 k.p.a. nowe brzmienie w postaci: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”⁹. Zmiana ta została podyktowana koniecznością poszerzenia obowiązujących zasad ogólnych k.p.a., celem zapewnienia odpowiednich gwarancji stronom oraz pełnej realizacji zasad wynikających ze wskazanych wcześniej europejskich standardów administracji¹⁰. Wraz z nowelizacją wprowadzono do postępowania administracyjnego mediację,

⁶ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. Tekst jedn. Dz.U. UE.C.2011.285.3.

⁷ A. GILL: *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*. Wrocław 2010, s. 52.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów. Instytucja ta przewiduje bezstronność mediatora wobec stron¹¹ oraz możliwość jego wyłączenia.

2. Zasada bezstronności w obecnym stanie prawnym

Zasada bezstronności wynika pośrednio z Konstytucji, zasad postępowania administracyjnego i z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹². W polskim postępowaniu administracyjnym gwarancję bezstronności stanowi instytucja wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (art. 24 k.p.a.), organu administracji publicznej (art. 25 k.p.a.) oraz członka organu kolegialnego (art. 27 k.p.a.). Należy również wspomnieć o możliwości wyłączenia biegłego, stanowiącej gwarancję bezstronnego przeprowadzenia postępowania dowodowego (art. 84 §2 k.p.a. w zw. z art. 24 k.p.a.).

Bezstronność jest ściśle związana z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 i 33 Konstytucji)¹³. Zgodnie z nią, wszyscy obywatele są równi wobec prawa, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nie mogą być dyskryminowani z jakiegokolwiek przyczyny¹⁴. Zapewnieniu realizacji tej zasady służy obowiązek zachowania bezstronności przez organ rozstrzygający daną sprawę. Kryteria brane pod uwagę przy rozpoznawaniu sprawy nie mogą mieć charakteru arbitralnego i muszą być zgodne z wartościami wynikającymi z porządku prawnego oraz muszą odzwierciedlać faktyczne racje, które wpłynęły na kształt rozstrzygnięcia. Zachowanie bezstronności, dzięki której decyzja wydawana jest na podstawie obiektywnie przyjętych standardów, służy realizacji zasady równości wobec prawa¹⁵. Zakaz dyskryminacji i obowiązek równego traktowania wynikają również z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Obowiązek zachowania bezstronności wywodzi się także pośrednio z zasad ogólnych k.p.a. Znaczenie w tym kontekście ma przede wszyst-

¹¹ Artykuł 13 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Tekst jedn. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

¹³ P.J. SUWAJ: *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Wrocław 2004, s. 23.

¹⁴ I. BOGUĆKA, T. PIETRZYKOWSKI: *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa 2015, s. 208.

¹⁵ Ibidem, s. 210.

kim zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Organ badający sprawę ma obowiązek przeanalizować wszystkie okoliczności związane ze sprawą, aby stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa¹⁶. Nie może więc cechować się stronniczością, która uniemożliwia poznanie prawdy. Kolejną zasadą mającą wpływ na zachowanie bezstronności w postępowaniu administracyjnym jest zasada pogłębiania zaufania do obywateli (art. 8 k.p.a.). Realizacja tej zasady uzależniona jest od przestrzegania przez organ przepisów Kodeksu, w tym zasad ogólnych¹⁷, oraz od zachowania bezstronności. Obywatel, aby mógł być przekonany o trafności rozstrzygnięcia, musi mieć pewność, że wydał je bezstronny organ. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w swojej opinii wskazał, że norma z art. 8 k.p.a. jest zasadą o szeroko ukształtowanym zakresie, a próbę jej doprecyzowania należy ocenić negatywnie, gdyż może to doprowadzić do jej ograniczenia¹⁸.

Przed stronniczością organu administracji publicznej chroni także obywatela art. 9 k.p.a. Organ ma bowiem obowiązek informować strony o okolicznościach faktycznych i prawnych w sposób wyczerpujący i należyty¹⁹. Powinien przy tym traktować wszystkich uczestników postępowania w równy sposób, jednocześnie zachowując całkowitą bezstronność.

Za trafną należy uznać opinię Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego²⁰, która wskazuje, że zasada bezstronności wynika z obowiązków pracowników, np.: z art. 153 Konstytucji RP i z ustawy o służbie cywilnej²¹ w odniesieniu do pracowników służby cywilnej, z ustawy o pracownikach samorządowych²², z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²³, z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych²⁴, z ustawy o kontroli w administracji

¹⁶ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 108.

¹⁷ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 50.

¹⁸ *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244868.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

¹⁹ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 51.

²⁰ *Opinia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244909.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

²¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1345 ze zm.

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 902 ze zm.

²³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 524 ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 561 ze zm.

raadowej²⁵ oraz z przepisów prawa wewnętrznego, jak Regulamin organizacyjny Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia²⁶. Urząd zaproponował również inne brzmienie art. 8 §1 k.p.a., w którym zasada bezstronności nie byłaby wprost wyrażona („organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a ponadto w przypadku spraw, w których uczestniczą strony o spornych interesach, kierując się zasadą równego traktowania”).

3. Wyłączenie pracownika organu (art. 24 §1 k.p.a.)

Pod pojęciem „pracownicy organu administracji publicznej” należy rozumieć: osoby zatrudnione w urzędach ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich, urzędach terenowych organów administracji rządowej zespólonej i niezespólonej, urzędach organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 §2 pkt 3 k.p.a.). Natomiast pojęcie organu należy w k.p.a. pojmować szeroko; dotyczy ono bowiem zarówno osób pełniących funkcje organu, jak i wszystkich pracowników urzędu podległego temu organowi²⁷. W art. 24 i w art. 25 k.p.a. znaczenie pojęcia „organ” różni się od znaczenia nadawanego mu przez doktrynę prawa administracyjnego, które raczej wskazuje jedynie na osobę pełniącą funkcję organu, natomiast urząd wraz ze swoimi pracownikami stanowi aparat pomocniczy organu administracji. E. Pierzchała wskazuje na niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy oraz formuluje postulat *de lege ferenda*, zabraniający stosowania zamiennie pojęć „organ” i „urząd” w procedurze²⁸.

Zgodnie z art. 24 §1 k.p.a., „pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu”. Przez „udział” należy rozumieć podejmowanie wszelkich przewidzianych w przepisach czynności procesowych, które zmierzają do załatwienia sprawy w formie decyzji, a także samej decyzji, w wypadku

²⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Tekst jedn. Dz.U. 2011, poz. 1092 ze zm.

²⁶ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 15/2015/GPF Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 24 marca 2015 r., <http://www.nfz.gov.pl/zarzadzenia-prezesa/zarzadzenia-prezesa-nfz/zarzadzenie-nr-152015gpf,6371.html> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

²⁷ K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL: *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*. Kraków 2003, s. 48–49.

²⁸ E. PIERZCHAŁA: *Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 635.

gdy pracownik do jej wydania jest upoważniony²⁹. Wyjątek od powyższej regulacji stanowi art. 24 § 4 k.p.a., który dopuszcza podjęcie przez wyłącznego pracownika jedynie czynności niecierpiących zwłoki ze względu na ważny interes stron lub interes społeczny. Za takie czynności można uznać między innymi zabezpieczenie dowodów, które mogą zostać utracone³⁰. Nie ulega jednak wątpliwości, że takie działanie powinno znaleźć się w aktach sprawy w formie adnotacji bądź w protokole³¹.

Przesłanki wyłączenia pracownika obejmują trzy płaszczyzny: osobistą, procesową i pracowniczą. Do płaszczyzny osobistej bez wątpienia należą pierwsze trzy przesłanki, tzn. pracownik nie może być stroną w stosunku prawnym tego rodzaju, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki. Sytuacja ta jest odzwierciedleniem rzymskiej paremii *nemo iudex in causa sua*, stanowiącej filar bezstronnego orzekania³². Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku, gdy pracownik organu administracji publicznej jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie może jednocześnie podejmować czynności o charakterze władczym, jako przedstawiciel organu administracji publicznej. Kolejne osobiste przesłanki to wyłączenie pracownika ze względu na więzi prawne łączące go ze stroną w postaci: małżeństwa, powinowactwa, przysposobienia, opieki i kurateli, które stanowią przesłankę, pomimo ustania tychże stosunków. Wskazać należy, że w przypadku więzi rodzinnych i powinowactwa konstrukcja wyłączenia ma zastosowanie jedynie do drugiego stopnia. O regulacji tej negatywnie wypowiedziała się P. Suwaj, zwracając uwagę na zagrożenie w wykładni tego przepisu w przypadku zastosowania komputacji rzymskiej, w związku z czym instytucja wyłączenia nie będzie miała zastosowania do bratanka bądź siostrzeńca urzędnika, gdyż w przypadku pokrewieństwa w linii bocznej drugi stopień kończy się zaledwie na rodzeństwie urzędnika lub jego małżonka³³. Zgodnie z orzecnictwem, przesłanka wyłączenia zachodzi również w sytuacji, w której osoby pozostające z pracownikiem organu w relacjach wymienionych w art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. zajmować będą pozycję przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika strony postępowania³⁴.

²⁹ A. WRÓBEL, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA. Kraków 2000, s. 198–199.

³⁰ Z. JANOWICZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1999, s. 122.

³¹ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 178.

³² P.J. SUWAJ, R. SUWAJ: *Zasada „nemo iudex in causa sua” w ogólnym postępowaniu administracyjnym* W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 775.

³³ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 152–155.

³⁴ Wyrok NSA oddział zamiejscowy w Poznaniu z dnia 10 lutego 1989 r., SA/PO 1503/88. ONSA 1989, nr 1, poz. 26.

Do przesłanek procesowych, zgodnie z art. 24 §1 pkt 4 k.p.a., należą przypadki, w których pracownik, mający podlegać wyłączeniu, był świadkiem, biegłym, przedstawicielem jednej ze stron bądź był powiązany z przedstawicielem stron w rozumieniu art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. Oczywiście, przesłanka wyłączenia zachodzi, jeśli pracownik zajmował pozycję biegłego lub świadka w tym właśnie postępowaniu³⁵. Ponadto przesłanką procesową, zgodnie z art. 24 §1 pkt 5 k.p.a., jest fakt, że urzędnik brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Należy wskazać na istotne orzeczenie NSA z dnia 4 marca 2013 r., w którego sentencji stwierdzono, że pełnienie funkcji piastuna organu monokratycznego wyłącza możliwość stosowania wyłączenia z powyższego artykułu. Teza ta została skrytykowana w głosie autorstwa W. Chróścielewskiego, który podkreślał, że „instytucja wyłączenia powinna mieć zastosowanie tam, gdzie to możliwe i racjonalne, także w stosunku do decyzji wydawanych przez pracowników monokratycznych organów administracji publicznej rangi ministra w rozumieniu k.p.a.”³⁶ Odrębny problem stanowi kwestia ponownego zajęcia się sprawą w wypadku decyzji kasacyjnej. Linia orzecznicza wydaje się w tym względzie jednolita, mianowicie zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 8 września 2015 r., przepis art. 24 §1 pkt 5 k.p.a. nie wymaga wyłączenia pracowników organów I instancji, ponieważ ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest udziałem w „wydaniu zaskarżonej decyzji”, wszak wydanie decyzji kasacyjnej (art. 138 §2 k.p.a.) nie jest rozpoznaniem sprawy na skutek wniesienia odwołania od pierwszego jej rozstrzygnięcia³⁷. Podobnie NSA orzekł w wyroku z dnia 5 marca 2015 r.³⁸

Ostatnie dwie przesłanki wskazane w art. 24 §1 k.p.a. mają charakter stosunku pracowniczego³⁹. Należy wyłączyć pracownika z udziału w postępowaniu w sprawie, z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne. Nie ulega wątpliwości, że przesłanka ta zaistnieje każdorazowo z chwilą wszczęcia dochodzenia służbowego, postępowania dyscyplinarnego lub karnego⁴⁰, liczy się więc sam fakt wszczęcia postępowania, nie zaś jego wynik. Niezbędny jest jednak związek pomiędzy przedmiotowym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem wszczętym na skutek działania pracownika⁴¹. W art. 24 §1 pkt 7 k.p.a. ustawodawca wskazał, że pracownik podlega wyłączeniu

³⁵ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II GSK 1267/10. Legalis nr 399897.

³⁶ W. CHRÓŚCIELEWSKI: Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13, s. 194.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 8 września 2015 r., I OSK 2922/13. Legalis nr 1362141.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., II OSK 446/15. Legalis nr 1217685.

³⁹ E. PIERZCHAŁA: *Wyłączenie pracownika...*, s. 631.

⁴⁰ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 171.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., I SA/WA 1084/12. Legalis nr 603332.

z udziału w postępowaniu w sprawie, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Wyłączenie pracownika z przyczyn wymienionych w art. 24 §1 k.p.a. następuje *ex lege*, tzn. jest obligatoryjne, dlatego też wydanie postanowienia nie jest konieczne. Natomiast ze względów porządkowych wskazane jest, aby pracownik zamieścił w aktach stosowną adnotację⁴². Odmianą konstrukcję wyłączenia wprowadza art. 24 §3 k.p.a., w którym wyłączenie pracownika następuje na jego żądanie, żądanie strony postępowania bądź z urzędu; jest zatem wyłączeniem fakultatywnym. Postanowienie o wyłączeniu lub o odmowie wyłączenia pracownika wydaje wówczas jego bezpośredni przełożony. Należy również zauważyć, że na to postanowienie nie przysługuje zażalenie⁴³. Przepis ten umożliwia wyłączenie pracownika w innych przypadkach niż wymienione w art. 24 §1 k.p.a. Ponadto nie wymaga się uprawdopodobnienia istnienia okoliczności powodujących stronniczość pracownika, lecz jedynie wywołujących wątpliwość co do jego bezstronności. Możliwe jest więc wykluczenie z postępowania pracownika jedynie na podstawie istnienia wątpliwości⁴⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, w wyroku z dnia 1 lipca 2013 r., zauważył, że: „Co do zasady, istnienie istotnego konfliktu między pracownikiem a stroną postępowania, niezależnie od jego przyczyn, może prowadzić do uznania, że w sprawie istnieją wątpliwości co do bezstronności pracownika. Niezależnie bowiem od oceny postępowania pracownika organu administracji, zakres podejmowanych przez stronę działań przeciwko takiemu pracownikowi może obiektywnie wpłynąć na możliwość zachowania przez niego bezstronności”⁴⁵.

Konsekwencją wyłączenia pracownika jest konieczność wyznaczenia innego pracownika do prowadzenia sprawy. Obowiązek ten, zgodnie z art. 26 §1 k.p.a., spoczywa na bezpośrednim przełożonym wyłączonego pracownika, który realizuje to zadanie przez wydanie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie⁴⁶.

⁴² *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 1996, s. 72.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2014 r., IV SA/Gl 1230/13. *Legalis* nr 1059001.

⁴⁴ A. WRÓBEL, w: *Kodeks...*, Red. A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, s. 206.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., II SA/Gd 263/13. *Legalis* nr 766337.

⁴⁶ R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, komentarz do art. 26, teza 1.

4. Wyłączenie organu (art. 25 k.p.a.)

Instytucja wyłączenia organu administracyjnego uregulowana w art. 25 k.p.a. oznacza wygaśnięcie właściwości tego organu do rozstrzygania danej sprawy⁴⁷. Do wyłączenia dochodzi z mocy prawa. Wyłączenie organu zostało ograniczone jedynie do interesów majątkowych oraz „załatwienia sprawy” (czyli wydania decyzji w rozumieniu art. 104 §1 k.p.a.⁴⁸) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunku określonym w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. albo osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunku określonym w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. Wydaje się, że ze względu na rolę, jaką odgrywa instytucja wyłączenia, kwestie majątkowe należy rozumieć szeroko, a zatem nie tylko sprawy, które mogłyby wpływać bezpośrednio na korzyść danej osoby, ale także wszelkiego rodzaju pośrednie przysporzenia majątkowe⁴⁹.

Przed wszystkim organ administracji publicznej, zgodnie z art. 25 §1 pkt 1 k.p.a., podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. Według W. Dawidowicza, przez kierownika organu należy więc rozumieć piastuna funkcji organu monokratycznego bądź osobę wchodzącą w skład organu kolegialnego, który według przepisów działa w pełnym składzie. Dotyczy to również osoby, która według prawa wyposażona została w kompetencję do kierowania urzędem⁵⁰. W przypadku organu kolegialnego (organu monokratycznego) kierownikiem jest niewątpliwie przewodniczący, który jest upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych. Jeśli sprawa dotyczy jego interesów majątkowych, wyłączeniu będzie podlegać cały organ, natomiast w przypadku zastrzeżenia kompetencji do wydawania decyzji dla organu kolegialnego jako całości przez kierownika należy rozumieć wszystkich jego członków⁵¹.

Gdy sprawa dotyczy interesów majątkowych osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a., organ również podlega wyłączeniu na mocy art. 25 k.p.a.

Wyłączenie organu na podstawie przesłanki z art. 25 §1 pkt 1 k.p.a. pociąga za sobą konieczność załatwienia sprawy przez inny właściwy organ.

⁴⁷ K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL: *Postępowanie administracyjne...*, s. 47.

⁴⁸ J. BORKOWSKI, w: *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 73.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ W. DAWIDOWICZ: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 22.

⁵¹ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 183.

Zgodnie z regulacją kodeksową, za właściwy należy uznać organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę, natomiast gdy podstawę wyłączenia stanowił art. 25 §1 pkt 2 k.p.a. – organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze. Przy czym, zgodnie z art. 26 §1 pkt. 1–2 k.p.a., nie jest wykluczona możliwość wyznaczenia przez organ wyższego stopnia innego podległego mu organu. Za szczególny przypadek należy uznać sytuację, w której organem wyższego stopnia jest minister bądź prezes samorządowego kolegium odwoławczego. Wówczas jako kompetentnego do wyznaczenia organu właściwego do załatwienia sprawy ustawa wskazuje Prezesa Rady Ministrów. To, że w Kodeksie nie zawarto żadnych wskazań co do tego, spośród jakich organów winien być w tym wypadku dokonywany wybór, uznaje się za niedopatrzenie ustawodawcy⁵².

5. Wyłączenie członka organu kolegialnego

Instytucja ta jest identyczna w swej konstrukcji z instytucją wyłączenia pracownika. Wyłączenie również następuje z mocy prawa, w przypadku wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 24 §1 k.p.a. oraz na podstawie postanowienia przewodniczącego organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia, gdy podstawę wyłączenia stanowi art. 24 §3 k.p.a. Zakres podmiotowy art. 27 k.p.a. obejmuje wszystkich członków organów kolegialnych, bez względu na naturę ich zaangażowania w tym organie, tj. członków zawodowych, zarówno etatowych, jak i pozaetatowych⁵³.

Należy jednak zauważyć, że jeśli w konsekwencji wyłączenia członka takiego organu nie sposób podjąć odpowiedniej uchwały z powodu braku kworum, to organ ten traci zdolność prawną do załatwienia sprawy⁵⁴.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera unormowanie szczególne dotyczące członka samorządowego kolegium odwoławczego, który zgodnie z art. 27 §1a podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem. W przypadku, gdy skutek wyłączenia członków SKO nie może załatwić sprawy, minister właściwy do

⁵² K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, <http://sip.legalis.pl/legalis-www.han.bg.us.edu.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjvga3tknboobqxalrtgm2denzge4q> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁵³ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2016, s. 196.

⁵⁴ J. BORKOWSKI, w: *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 75.

spraw administracji publicznej wyznacza, zgodnie z art. 27 § 3 k.p.a., inne samorządowe kolegium odwoławcze w drodze postanowienia. Opierając się na wyroku WSA w Gdyni z dnia 9 stycznia 2014 r., sformułowanie „branie udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji” należy rozumieć jako branie udziału w wydaniu decyzji, która podlega zaskarżeniu. Brak jest podstaw do rozszerzania treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. na sytuacje, w których członek organu kolegiального brał udział w wydaniu innych decyzji dotyczących danej sprawy niż decyzja podlegająca zaskarżeniu⁵⁵.

6. Konsekwencje wydania decyzji przez pracownika lub organ podlegający wyłączeniu

Wydanie decyzji przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu, stosownie do art. 24, art. 25 i art. 27 k.p.a. stanowi przesłankę wznowienia postępowania w świetle art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. Wznowienie postępowania powinno mieć miejsce niezależnie od faktu, czy w danej sprawie zostało wydane postanowienie w przedmiocie tego wyłączenia. Możliwe jest również wznowienie w przypadku, gdy okoliczności wywołujące wątpliwości co do bezstronności pracownika lub organu wyszły na jaw dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej⁵⁶. Taka konstrukcja przepisu pozwala na domniemanie, że brak wyłączenia ma wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia⁵⁷. Ponadto nie ma znaczenia, czy pracownik podlegający wyłączeniu brał udział w postępowaniu w pierwszej, czy w drugiej instancji⁵⁸. W doktrynie natomiast istnieje spór co do skutków wydania decyzji przez organ kolegialny, w którego gronie zasiadał członek podlegający wyłączeniu. Pierwsze stanowisko w tej sprawie, reprezentowane przez E. Iserzona⁵⁹ oraz Z. Janowicza⁶⁰, opiera się na założeniu, że podstawę wznowienia postępowania stanowi każdy przypadek brania udziału w składzie organu kolegiального jego członka, jeśli podlegał wyłącze-

⁵⁵ Wyrok WSA w Gdyni z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Gd 799/13. Legalis nr 953914.

⁵⁶ P. DANIEL: *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Warszawa 2016, s. 181.

⁵⁷ M. JAŚKOWSKA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL. Kraków 2009, s. 714.

⁵⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2009, III SA/Wr 535/09. Legalis nr 19723.

⁵⁹ E. ISERZON, w: E. ISERZON, J. STAROŚCIAK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1970, s. 196.

⁶⁰ Z. JANOWICZ: *Kodeks...*, s. 345.

niu. Innego zdania jest między innymi B. Adamiak, która twierdzi, że omawiana przesłanka ma zastosowanie, gdy organ administracji publicznej bez udziału osoby podlegającej wyłączeniu utracił kworum. Tym samym, zdaniem wspomnianej autorki, dopóki nie wystąpi sytuacja z art. 27 § 2 k.p.a., dopóty udział osoby, która podlega wyłączeniu, nie może stać się podstawą wznowienia postępowania⁶¹. Wydaje się, że należy się raczej przychylić do drugiego stanowiska, niemniej jednak usunięcie tych wątpliwości leży nie tylko w gestii orzecznictwa, ale przede wszystkim ustawodawcy.

7. Wyłączenie biegłego (art. 84 § 2 k.p.a.)

Gwarancją bezstronności procesu jest z pewnością art. 84 § 2 k.p.a., zgodnie z którym biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a. Poza tym do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków, tzn. art. 82 k.p.a., który wskazuje na: osoby niezdolne do spostrzegania i komunikowania swych spostrzeżeń, osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy informacji niejawnych oraz duchownych co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Zadaniem biegłego jest pomoc organowi w dotarciu do prawdy obiektywnej; jego ewentualna stronnictwość uniemożliwia realizację art. 7 k.p.a. i prawidłowe rozstrzygnięcie danej sprawy. Błędne ustalenie stanu faktycznego stanowi naruszenie przepisów k.p.a. i jest podstawą odwołania od decyzji administracyjnej albo wznowienia postępowania, w zależności od tego, czy decyzja została wydana w I instancji, czy też sprawa została zakończona ostateczną decyzją. Przesłanki z art. 24 k.p.a. nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej, na co zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 13 grudnia 1989 r., stwierdzając, że żądanie strony, aby nie powoływać biegłego z określonych województw, nie może być uznane za wiążące dla organu. Generalnie niczym nieumotywowane zastrzeżenia strony do biegłych z określonych województw nie stoją na przeszkodzie powołaniu ich do wydania opinii w sprawie⁶². Należy również zauważyć, że w świetle orzecznictwa, niezależny rzeczoznawca pełni w postępowaniu administracyjnym funkcję biegłego, w związku z czym będzie podlegał wyłączeniu w tym samym trybie⁶³.

⁶¹ B. ADAMIAK, w: „System Prawa Administracyjnego”. T. 9: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, A. KRAWCZYK, A. SKOCZYŁAS: *Prawo procesowe administracyjne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2014, s. 254.

⁶² Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1989 r., IV SA 898/89. Legalis nr 241318.

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2005 r., VII SA/Wa 1072/05. Legalis nr 95005.

8. Wyłączenie mediatora (art. 96 § 1 k.p.a.)

Instytucja mediacji, dotąd nieznana Kodeksowi postępowania administracyjnego, jest niewątpliwie jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przez omawianą nowelizację. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o zmianie k.p.a., ma ona wpłynąć na zwiększenie aktywności stron postępowania⁶⁴. Przez mediację należy rozumieć próbę doprowadzenia do ugodowego, niekonfrontacyjnego załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego mediatora⁶⁵. Założenie to znalazło swój wyraz w art. 96g § 1 ustawy o zmianie ustawy k.p.a., który stanowi: „Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2”⁶⁶. Zatem przesłanki określenia neutralnego stosunku mediatora względem prowadzonej sprawy są tożsame z przesłankami wyłączenia pracownika organu administracyjnego. Ponadto obowiązkiem mediatora, zgodnie z art. 96g § 2 k.p.a., jest niezwłoczne zawiadomienie o wątpliwości co do jego bezstronności zarówno uczestników postępowania, jak i organu administracji publicznej, w przypadku gdy nie jest on uczestnikiem mediacji⁶⁷. Użyty przez ustawodawcę termin „zawiadomienie” nasuwa wątpliwości, czy takie zawiadomienie powinno być doręczone zgodnie z przepisami k.p.a. Wydaje się, że chodzi tu o niesformalizowane, szybkie poinformowanie w formie ustnej lub pisemnej z pominięciem przepisów działu I rozdziału 8 k.p.a. Wojewoda Łódzki w trakcie konsultacji publicznych zaproponował, aby art. 96g § 2 k.p.a. otrzymał brzmienie: „W przypadku ujawnienia uzasadnionych okoliczności wskazujących na brak bezstronności mediatora organ wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę”⁶⁸. Propozycja ta pozwoliłaby uniknąć wymienionych wątpliwości. Urząd miasta Gdynia wskazuje, że pozostawienie w rękach mediatora wyłącznego uprawnienia do oceny, czy istnieją wątpliwości co do jego bezstronności oraz „wyłączenia się” może budzić nieufność stron

⁶⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.12.2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.12.2016 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Wojewoda Łódzki – konsultacje publiczne, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244917.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

i prowadzić do bezskuteczności mediacji⁶⁹. Agencja Mienia Wojskowego w swojej opinii zauważa, że art. 96g nie precyzuje, czy uczestnikowi mediacji lub organowi przysługuje prawo do złożenia wniosku o wyłączenie mediatora. Nie sprecyzowano również, czy w razie odmowy przeprowadzenia mediacji przez mediatora możliwa jest mediacja z innym mediatorem i jak w takiej sytuacji określić termin jej przeprowadzenia⁷⁰. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie konstrukcji mediacji stanowi istotny przejaw zasady bezstronności w postępowaniu, a mediator ma odgrywać rolę męża zaufania. Pewne wątpliwości budzi natomiast kwestia zastosowania w praktyce wprowadzanej instytucji. Należy zauważyć, że mediacja występująca dotąd np. w postępowaniu cywilnym często jest rozwiązaniem czysto iluzorycznym⁷¹. Jednakże zaproponowana w nowelizacji konstrukcja mediacji niewątpliwie pozostawia stronom olbrzymi zakres swobody w kwestii zarówno kształtowania jej zasad, jak i sposobu prowadzenia⁷². O elastycznym charakterze mediacji stanowi wiele przepisów semiimperatywnych, zatem dopiero możliwość zastosowania regulacji po jej wejściu w życie umożliwi obiektywną ocenę jej znaczenia. Według oceny skutków regulacji, podstawową korzyścią, jaką przyniesie nowelizacja, będzie odciążenie sądów administracyjnych w wyniku zastosowania przez strony instytucji mediacji jeszcze na etapie postępowania administracyjnego przed organem. W konsekwencji wzrośnie liczba spraw załatwianych z zastosowaniem metod polubownych, jednocześnie zmniejszając liczbę skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. W ostatecznym rozrachunku rzeczona nowelizacja doprowadzi do oszczędności budżetowych⁷³.

9. Podsumowanie

Rozszerzenie katalogu zasad ogólnych o zasadę bezstronności przynosi wiele konsekwencji. Zasady mają szczególne znaczenie wśród przepisów k.p.a.

⁶⁹ *Prezydent miasta Gdynia – konsultacje publiczne*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244912.PDF> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷⁰ *Opinia Agencji Mienia Publicznego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244195.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷¹ U. WRÓBLEWSKA: *Zmiany w k.p.a.: Mediacja z urzędem, procedura milczącej zgody. Strona zyska na wątpliwościach*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/958096,zmiany-w-k-p-a-mediacja-z-urzedem-procedura-milczacej-zgody.html> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷² *Raport: Mediacja w k.p.a. – na każdym etapie*, <http://www.mediacje.lex.pl/czytaj/-/artykul/raport-mediacja-w-kpa-na-kazdym-etapie> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷³ *Ocena skutków regulacji*, <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4209> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

Wyróżnia je: szczególna pozycja w hierarchicznej strukturze prawa, są przesłankami innych reguł prawnych, są traktowane jako zbiory reguł prawnych, które tworzą wyodrębnioną całość, mają wysoką pozycję z punktu widzenia założonych ocen społeczno-gospodarczych⁷⁴. Spełniają wiele funkcji w procesie wykładni i stosowania prawa. Przede wszystkim określają podstawowe cechy postępowania administracyjnego oraz jego charakter⁷⁵. Są wspólne dla całości postępowania administracyjnego, obowiązują we wszystkich stadiach postępowania⁷⁶. Odgrywają rolę dyrektyw interpretacyjnych dla poszczególnych przepisów, pozwalają na określenie ich *ratio legis*, wskazują kierunek wykładni⁷⁷. Wszystkie przepisy k.p.a. muszą być tak interpretowane, aby nie pozostawały w sprzeczności z którąkolwiek z zasad ogólnych⁷⁸. Zasady ogólne zapewniają również elastyczność działań, wyznaczają granicę uznania administracyjnego, ujednolicają praktyki stosowania prawa, wypełniają luki w przepisach k.p.a. oraz wyznaczają kierunek prac legislacyjnych⁷⁹. Jednocześnie są normami prawa powszechnie obowiązującego, mają charakter normatywny⁸⁰. Jak wskazał NSA, zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną i są wiążące dla organów administracji na równi z innymi przepisami tej procedury⁸¹. Naruszenie zasad ogólnych powoduje takie same skutki, jak naruszenie innych przepisów k.p.a.

Wprowadzona zmiana w omówionym zakresie nie ma charakteru rewolucyjnego. Obowiązek bezstronności należy wyinterpretować z przepisów Konstytucji RP, zasad ogólnych postępowania administracyjnego i przepisów dotyczących wyłączenia pracownika, organu, biegłego oraz z art. 6j Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że zasada bezstronności obowiązywała przed nowelizacją. Dla obywatela znaczenie tej zmiany jest więc niewielkie. Należy się również zastanowić, czy zmiana art. 8 k.p.a. nie spowoduje ograniczenia

⁷⁴ K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL: *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*. Kraków 2005, s. 25.

⁷⁵ C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Kraków 2005, s. 92.

⁷⁶ S. ROZMARYN: *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 24.

⁷⁷ A. OLSZEWSKA: *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 §3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych kodeksu*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 48.

⁷⁸ W. CHROŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, w: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Red. W. CHROŚCIELEWSKI, J.P. TARNO. Warszawa 2016, s. 42.

⁷⁹ C. MARTYSZ, w: *Kodeks...*, T. 1, Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, s. 111–113.

⁸⁰ W. CHROŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, w: *Postępowanie...*, s. 42.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82. OSNA 1982, nr 1, poz. 54.

się stosującego prawo do kierowania się wartościami, które zostały wyrażone wprost, a nie jak do tej pory – przez wyinterpretowanie ich z innych zasad bądź sięganie do Konstytucji.

Ponieważ niekiedy dochodzi do rozbieżności pomiędzy obowiązkiem bezstronności a rzeczywistością, wprowadzenie zasady bezstronności ma przypominać urzędnikom, jakimi regułami mają się kierować. Wprowadzane zmiany mogą również doprowadzić do wzrostu zaufania obywatela do administracji publicznej i spowodować realizację jednego z celów nowelizacji, jakim jest stworzenie przyjaznej dla obywatela administracji przez zagwarantowanie prawa do dobrej administracji, której ważny element stanowi zasada bezstronności⁸².

⁸² L. KŁAT-WERTELECKA, Z. KMIĘCIAK, A. KRAWCZYK, R. SAWUŁA, w: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017.

Alicja Drozd, Szymon Kittner

The principle of impartiality based on the amendment to Code of Administrative Procedure

Summary

In this article the authors describes the principle of impartiality. The first part contains definition of impartiality, and objective of introducing this principle. The following section describes institution exclude employee. The authors analyze the current provisions of the Code of Administrative Procedure in this regard. The next section describes exclude the organ. Next describes the consequences of a decision by an employee or organ exempted and exclude the expert. The last part contains a summary and conclusions. The authors positively assess the changes.